Stresstest

Onderzoek naar financiële positie van de gemeente Zandvoort

BMC
16 juli 2012
Drs. M.W. Werkhoven en D. Booltink
BMC/Advies

Financiële positie

1. Inleiding

In deze rapportage geven wij een beeld op hoofdlijnen van de financiële positie van de gemeente Zandvoort. Dit wordt gedaan aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE. De letters BIG TIRE staan voor:
- belastingen,
- inkomsten,
- grondexploitatie,
- treasury,
- investeringen,
- reserves en
- exploitatie.

Wij gebruikten voor dit onderzoek een invalshoek die vergelijkbaar is met die van de zogenaamde 'stress-test' voor gemeenten, waar eind vorig jaar de Raad voor de Financiële Verhoudingen voor pleitte. U kunt onze rapportage lezen als een dergelijke test, een test van de flexibiliteit om de begroting structureel te verbeteren en een test naar het reserveniveau om risico's op te vangen.

2. Huidige financiële positie

2.1 Belastingen

In de Atlas van de Lokale Lasten wordt onder meer aandacht besteed aan ontwikkelingen rond lokale heffingen en aan gemeentelijke lasten, zoals ozb, het rioolrecht, en reinigingsheffingen, maar ook toeristen- en hondenbelasting. Daarnaast worden gemeenten gerangschikt naar lastendruk voor hun inwoners. De gemeente Zandvoort neemt in de Atlas van de Lokale Lasten een 239e positie in, van de 418 gemeenten in Nederland. De lastendruk voor inwoners en ondernemers in Zandvoort is daarmee volgens de atlas te betitelen als gemiddeld.

	Tarief 2012	Landelijk gemiddelde 2012	Hoogste 2012
OZB EW	0,0822%	0,1050%	0,1993%
OZB NW *	0,2193%	0,3588%	0,7215%
Afvalstoffenheffing meerpersoons	266	267	413
Rioolrecht	199	177	370

Tabel 1 Tarievenvergelijking (OZB is percentage over de OZB-waarde en afval en riool is in €),
*** inclusief gebruikersbelasting**

Als uitgegaan wordt van de belangrijkste tarieven dan zit Zandvoort voor wat betreft de OZB aan de lage kant, zo blijkt uit bovenstaande en onderstaande tabel. Het gehanteerde OZB-percentage zit duidelijk onder het landelijk gemiddelde. Als

indicatie van een potentiële inkomstenverbetering geven wij de ruimte die de artikel 12 norm van het rijk biedt. Het rijk verlangt van gemeenten in financiële nood, dat zij minimaal het artikel 12 tarief hanteren voor de OZB-aanslagen. De ruimte voor OZB op woningen, dat wat jaarlijks door Zandvoort meer kan worden ontvangen door hantering van de artikel 12 norm, is € 1.160.000.

In paragraaf 2.7, Exploitatie, wordt Zandvoort op een aantal punten vergeleken met selectiegemeenten. Dit zijn gemeenten die op belangrijke kostenbepalende aspecten vergelijkbaar zijn met Zandvoort (voor een nadere toelichting zie paragraaf 2.7). In onderstaande tabel vergelijken wij het gemiddelde OZB-tarief van Zandvoort in 2012 met deze selectiegemeenten.

	Beek	Valkenburg a/d Geul	Westervoort	Enkhuizen	Schagen	Noordwijk	Zandvoort
OZB EW	0,1536	0,1430	0,1440	0,1252	0,1059	0,1083	0,0883

Tabel 2 OZB tarief 2012

De afvalstoffenheffing zit op en de rioolheffing zit iets boven het gemiddelde. Wat betreft de twee kostendekkende heffingen afvalstoffenheffing en rioolrecht geldt een principe van 100% kostendekkendheid. Daar is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel mee te behalen. Maar in dat verband is relevant te bekijken welke kostencomponenten in de tariefsberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefsopbouw van Zandvoort gelegd naast de VNG-modellen kostenonderbouwing afvalstoffenheffing en rioolrecht (januari-februari 2010). Zo wordt daaruit voor afvalstoffenheffing duidelijk dat alle BTW in de tarieven wordt meegenomen, alle toegestane kosten van straatreiniging en er sprake is van doorberekende perceptiekosten. Onder perceptiekosten worden de kosten verstaan die zijn gemoeid met de heffing en invordering van belastingen. Daarnaast is voor het rioolrecht duidelijk dat in de tarieven alle BTW en alle toegestane kosten van straatreiniging worden meegenomen. Op dit onderdeel zijn daarom geen of weinig inkomstenverhogingen mogelijk.

De gemeente Zandvoort heft diverse belastingsoorten. Gemeenten zijn echter beperkt in de belastingen die ze mogen heffen. Deze zijn limitatief opgesomd in de wet. Relevante heffingsoorten, die de gemeente Zandvoort niet heft, en die aanvullende dekking kunnen opleveren is de roerend zaak belasting. Roerende woon- en bedrijfsruimten zijn ruimten welke duurzaam aan een plaats verbonden zijn en dienen tot permanente bewoning en/of gebruik.

2.2 Inkomsten

Bij het onderdeel inkomsten wordt de afhankelijkheid van het rijk voor de verwerving van inkomsten bekeken. Dit is in negatieve zin geformuleerd de gevoeligheid voor rijksbezuinigingen. Hoe hoger de afhankelijkheid van het rijk, hoe minder flexibel de begroting van een gemeente is. Daarbij onderscheiden we de afhankelijkheid van de algemene uitkering en de afhankelijkheid van specifieke uitkeringen. Hoe hoger het

aandeel van rijksuitkeringen in de begroting, hoe lager de flexibiliteit, want de flexibiliteit zit dan alleen aan de uitgavenkant.

De gemeente Zandvoort laat in cijfers de volgende afhankelijkheid zien.

	2011
% algemene uitkering van totale lasten	37,4%
% specifieke uitkeringen van totale lasten	15,5%
% rijksuitkeringen van totale lasten	52,9%

Tabel 3 Afhankelijkheid van het rijk

Uit bovenstaande figuur blijkt in welke mate de gemeente afhankelijk is van inkomsten van het rijk. Omdat de algemene uitkering is gekoppeld aan de rijksuitgaven, beweegt de algemene uitkering mee met schommelingen op de rijksbegroting.
Wij beoordelen de mate van afhankelijkheid als positief. Gemeenten met een percentage < 55%, zoals Zandvoort, zijn in mindere mate afhankelijk zijn van de rijksuitkeringen en zullen (eventuele) bezuinigingen van het rijk minder voelen.

Uit de recent verschenen Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011 blijkt dat Zandvoort per inwoner gemiddeld 19% minder aan rijksbijdragen (algemene uitkering, specifieke uitkeringen, decentralisatie- en integratie-uitkeringen en overige uitkeringen) krijgt dan het landelijk gemiddelde per inwoner. Vooral op het gebied van specifieke uitkeringen (-30%) ontvangt Zandvoort minder dan het landelijk gemiddelde per inwoner.

2.3 Grondexploitatie

Onder de huidige gure economische omstandigheden, met als kenmerkend onderdeel daarvan de sterk afgenomen vraag naar onroerend goed, zijn gemeenten over het algemeen terughoudend met grondexploitaties. BMC heeft ten behoeve van dit onderzoek inzage gekregen in exploitatieoverzichten van de bouwgrond-exploitaties Middenboulevard (MB) en 'Louis Davids Carré' (LDC). BMC heeft zich verplicht tot geheimhouding voor wat betreft de ontvangen informatie.

Het karakter van de hiervoor genoemde twee projecten verschilt. Het LDC is een grondexploitatie in uitvoering. De MiddenBoulevard is in de ogen van Zandvoort een grondexploitatieraming, omdat de planvorming nog in ontwikkeling is en de bestuurlijke besluitvorming nog niet is afgerond.

Wij constateren voor Zandvoort dat:

- in 2011 beide grondexploitaties nader zijn geanalyseerd en zijn herzien. Dat betekent dat de exploitaties stoelen op actuele uitgangspunten en parameters. Uit de gevoerde gesprekken maakten wij op dat de situatie van de huidige grond- en vastgoedmarkt hierin is verwerkt;

- in 2006 de reserve Stedenbouwkundige ontwikkelingen onder meer is ingesteld als buffer om fluctuaties van dergelijke projecten op te kunnen vangen.

MiddenBoulevard:
- het project MiddenBoulevard is een combinatie van gecalculeerde winst- en verliesgevende deelprojecten. Veronderstelling is dat verliezen per deelproject gecompenseerd kunnen worden binnen het totale project;
- dat sprake is van een gecalculeerd positief resultaat op eindwaarde;
- dat als uitgangspunt wordt gehanteerd, dat als verliezen in deelprojecten niet meer vereffenbaar zijn met andere deelprojecten, dit projectdeel niet meer actief ontwikkeld wordt door de gemeente. De gemeente zou dan de regierol op zich nemen en derden zouden het project verder ontwikkelen;
- dat daarom voor de verliesgevende delen (nog) geen voorzieningen hoeven te worden gevormd.

'Louis Davids Carré':
- kent naar de huidige stand van zaken een positieve eindwaarde.

Voor project specifieke risico's hoeven nog geen voorzieningen te worden gevormd. Resteren voor beide projecten twee algemene risico's:
- voortgang/planning. Bij vertraging in het plan is er sprake van extra rentebijschrijving over de boekwaarde. Bij een vertraging van één á twee jaar gaat het snel om circa 5 á 10 % van de boekwaarde. Daarmee neemt een eventueel positief resultaat af;
- het risico rond inschatting van grondopbrengsten. Het resultaat is sterk afhankelijk van economische vooruitzichten en ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Ook hier is snel sprake van 10 % lagere opbrengsten.

De kans dat beide risico's zich samen voordoen is gezien de huidige marktomstandigheden aanzienlijk en wordt geschat op 50%. Dit is overigens een percentage dat wij standaard hanteren in al onze actuele stresstests en is dus niet gebaseerd op de specifieke risicozetting in Zandvoort.

Voor de risicoafdekking kent Zandvoort zoals hiervoor gezegd een meertrapsraket:
- binnen grondexploitatie
- verrekening met reserve Stedenbouwkundige ontwikkelingen
- Algemene reserve.

Onze berekening leert dat Zandvoort met bovenstaande constructie vooralsnog voldoende risicoafdekking heeft.

2.4 Treasury

Bij het onderdeel treasury kijken we naar welk deel van het gemeentelijk bezit met schuld is belast en hoe de schuld zich ontwikkelt. Schuld kost immers rente en hoge rentekosten brengen toekomstige publieke voorzieningen in het gedrang.

Voor de gemeente Zandvoort staan de schuldcijfers in onderstaande tabel. Voor berekening van de netto schuld hanteren wij de definitie van de VNG. De netto schuld staat ook wel bekend als de netto schuldquote. De quote drukt de schuld uit in een percentage van de inkomsten. Dit is relevant, omdat de inkomsten de rentelasten, als gevolg van de schulden, dragen.

Netto schuld VNG (14 september 2011):
+ Voorzieningen
+ Langlopende leningen
+ Kortlopende schuld
+ Overlopende passiva
- Langlopende uitzettingen
- Vorderingen,
- liquide middelen
- Overlopende activa

De debt ratio drukt de schuld uit in percentage van het balanstotaal. Bij een debt ratio voor Zandvoort van 90% is de ook veel gebruikte solvabiliteitsratio 10%. De solvabiliteitsratio geeft aan welk aandeel van het gemeentelijk bezit al is afbetaald

	2011
Netto schuld/exploitatie	135%
Debt ratio	90%
Netto schuld per inwoner	€ 3.234

Tabel 4 Schuldratio's

Zandvoort nam eind 2009 de 373^{e} positie in op de ranglijst schulden per inwoner (meest actuele bron: VNG, 28 juni 2011). Nummer 1 heeft de laagste schuld per inwoner. De netto schuld per inwoner van Zandvoort was toen € 2.416. De situatie voor Zandvoort is per ultimo 2011 verslechterd (€ 3.234 per inwoner). De gemeente heeft vergeleken met andere gemeenten, ook van gelijke grootte, een hoge schuld. De hoge schuld wordt vooral veroorzaakt door het grote bedrag aan langlopende leningen.

De schuld is te hoog als:
- debt-ratio > 80% (solvabiliteit < 20%)
- netto schuld / exploitatie > 100% voorzichtigheid geboden
- netto schuld / exploitatie problematisch als > 150%

Daarbij is de schuld thans tegen een dusdanige rente gefinancierd, dat bij herfinanciering op termijn geen rekening gehouden mag worden met gunstiger condities.

2.5 Investeringen

Voor het beoordelen van de gezondheid van een gemeente is een belangrijk element of de gemeente de ruimte voor kapitaallasten in tact laat. Dit wordt de

kapitaallastennorm genoemd. De vrijval wordt in Zandvoort niet benut voor lopende (andere) uitgaven.

Investeringen met economisch nut moeten worden geactiveerd terwijl investeringen met maatschappelijk nut geactiveerd mogen worden. De gemeente Zandvoort activeert de investeringen met zowel economisch als met maatschappelijk nut. Dit zorgt voor vrijval na afloop van de afschrijvingstermijn.
Indicatie voor flexibiliteit in de begroting is de mate waarin de kapitaallasten blijvend worden ingezet voor instandhouding kapitaalgoederen. De begroting van Zandvoort laat een dalend verloop van de kapitaallasten zien.

De gehanteerde afschrijvingstermijnen voor beide categorieën zijn conform het gebruikelijke. Nadeel van dit positieve element is dat het creëren van budgettaire ruimte door aanpassing van afschrijvingstermijnen voor Zandvoort niet reëel is.

2.6 Reserves

In dit onderdeel bekijken we de reservepositie van de gemeente, in absolute, in relatieve en kwalitatieve zin. Vervolgens bekijken we de opbouw en de mate van beklemming van de reserves.

Als eerste definiëren we de gebruikte ratio's. De bufferratio drukt de reserves uit als percentage van de exploitatie. De ratio reserves per inwoners spreekt voor zich. De eerder behandelde solvabiliteitsratio drukt de reserves uit als percentage van het balanstotaal. Hiervoor is al aangegeven dat een solvabiliteitsratio onder de 20% duidt op een te hoge schuld. Dit wordt vooral veroorzaakt door het grote bedrag aan vaste schulden met een looptijd langer dan een jaar. De ratio's in onderstaande tabel zijn berekend op basis van jaarrekeningen en de programmabegroting.

	2010	2011	2012
Buffer ratio	22%	18%	21%
Reserves per inwoner	506	422	513
Solvabiliteitsratio	0,12	0,10	0,13

Tabel 5 Reserves

Vervolgens is het belangrijk naar de vrije ruimte te kijken. Van de reserves per 1 januari 2012 uit de begroting is de verdeling als volgt:

Type reserve	Saldo per 1-1-2012	Bestemd
Algemene reserve	5.095.350	Nee, echter bij aanwending wel rentederving
Bestemmingsreserves	3.085.422	Volledig
Totaal	**8.180.772**	

Tabel 6 Vrije ruimte in reserves

Bestemd betekent dat er een specifieke bestemming voor de reserve is en dat voeding, aanwending en herbestemming aan de raad zijn. Als we op basis van bovenstaande lijst kijken naar de reserves is € 8,2 mln. beschikbaar, maar is een lager deel feitelijk beschikbaar als buffervermogen, namelijk zo'n 5 miljoen euro. Deze aanwending is niet bestemd.

2.7 Exploitatie

Om de exploitatie van de gemeente Zandvoort goed en inzichtelijk te kunnen beoordelen is er een begrotingsscan uitgevoerd. Deze begrotingsscan (analyse) vergelijkt Zandvoort met soortgenoten (dezelfde sociale structuur en centrumfunctie) en met een door ons samengestelde groep gemeenten (selectiegroep).
De selectiegroep betreft gemeenten die op belangrijke kostenrelevante punten als sociale structuur, centrumfunctie en inwonertal goed vergelijkbaar zijn met Zandvoort. De gemeente Zandvoort heeft een redelijke sociale structuur. De indicatie voor de sociale structuur wordt door het rijk bepaald op basis van het aantal uitkeringsontvangers, huishoudens met een laag inkomen, minderheden en bijstandsontvangers. Uit onderstaande tabel blijkt dat de selectiegemeenten op de drie belangrijke punten goed overeenkomen met Zandvoort. Voor een nog beter vergelijk hebben wij ook gemeenten geselecteerd op hun toeristische karakter.

Selectiegemeenten	Sociale structuur	Centrum functie	Inwoners	Provincie	AU per inwoner
Beek	redelijk	weinig	16.579	Limburg	857
Valkenburg aan de Geul	redelijk	weinig	17.090	Limburg	976
Westervoort	redelijk	weinig	15.237	Gelderland	813
Enkhuizen	redelijk	redelijk	18.153	Noord-Holland	1.045
Schagen	redelijk	redelijk	18.736	Noord-Holland	1.016
Noordwijk	redelijk	weinig	25.407	Zuid-Holland	793
Zandvoort	redelijk	weinig	16.632	Noord-Holland	936

Tabel 7 De Selectiegemeenten nader belicht

Voor de uitwerking van de begrotingsscan verwijzen we naar bijlage 1 van dit rapport. De cijfers in de uitwerking hebben betrekking op het jaar 2011.

Wat opvalt als de uitkomst van de begrotingsscan wordt geanalyseerd is:

- aan functie 0 Algemeen bestuur geeft de gemeente circa € 1,4 mln. meer uit dan vergelijkbare gemeenten;
- functie 1 Openbare orde en veiligheid: Zandvoort geeft circa € 0,6 mln. meer uit dan de selectiegemeenten aan brandweer en rampenbestrijding.
- functie 2 Verkeer, vervoer en waterstaat geeft op saldo een vertekend beeld. Het positieve saldo wordt namelijk sterk beïnvloed door de hoge baten aan parkeerbelasting. Voor onderhoud aan wegen, straten en pleinen wordt circa € 1,2 mln. meer uitgegeven;

- functie 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting; meeruitgaven ten opzichte van selectiegemeenten: € 1,3 mln.

Naast politieke kunnen er ook andere redenen voor meer- of minderuitgaven zijn. Zoals eerder al vermeld is de uitgebreide uitwerking van de begrotingsscan te vinden in bijlage 1 van dit rapport. Voor een vergelijking in absolute getallen kunnen de bedragen in de scan (per inwoner) worden vermenigvuldigd met het inwoneraantal van Zandvoort (16.632 in 2011).

3. Financiële positie Zandvoort afgewogen

De begroting is meerjarig sluitend, met ruimte voor nieuw beleid (stelpost). De begroting van Zandvoort kenmerkt zich daarnaast door flexibiliteit. Kenmerken hiervan zijn de relatief lage afhankelijkheid van rijksuitkeringen en de ruime mogelijkheid om de OZB te verhogen. Onze begrotingsscan geeft u mogelijkheden om een aantal begrotingsposten nog eens tegen het licht te houden.

Zandvoort heeft een erg hoge schuld. Dit blijkt uit de hoge debt ratio en schuldquote en de lage solvabiliteitsratio. Daarnaast neemt Zandvoort op de ranglijst van schulden, van alle 418 gemeenten, de 373e plaats in. Het is belangrijk, met het oog op toekomstige investeringen, om oog te hebben voor de schuldenpositie. Direct gevolg is onder meer de rentelast. Deze rentelast kan o.i. niet anders gezien worden als een claim op de toekomst. Alternatieve bestedingen worden verdrongen.

De reservepositie is redelijk, maar dient bezien te worden in het licht van nieuwe risico’s (exploitatie, grondexploitaties).

Bijlage 1.

Begrotingsvergelijk